

23. Колпаков В.К. Становлення і розвиток законодавства про адміністративну відповідальність / В.К. Колпаков // Науковий вісник Київського нац. ун-т. внутр. справ: Науково-теоретичний журнал. – 2010. – № 2. – С. 8-16.
24. Корчевний Г.В. Адміністративна відповідальність за порушення авторських та суміжних прав: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Геннадій Валерійович Корчевний. – О., 2002. – 178 с.
25. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Бугайчук Костянтин Леонідович. – Х., 2002. – 243 с.

УДК 342.924 (354)

КЛАСИФІКАЦІЙНИЙ РОЗПОДІЛ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

Галицина Н.В., к.ю.н., завідувач кафедри

*Азовський регіональний інститут управління
Запорізького національного технічного університету*

У статті аналізується класифікаційний розподіл адміністративних процедур у сучасній правовій доктрині та його нормативне закріплення в діючому та перспективному адміністративно-процедурному законодавстві України.

Ключові слова: адміністративна процедура, класифікація, різновид.

Галицына Н.В. КЛАССИФИКАЦИОННОЕ РАЗДЕЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР / Азовский региональный институт управления Запорожского национального технического университета, Украина

В статье анализируется классификационное разделение административных процедур в современной правовой доктрине и его нормативное закрепление в действующем и перспективном административно-процедурном законодательстве Украины.

Ключевые слова: административная процедура, классификация, разновидность.

Galitsyna N.V. CLASSIFIED DIVISION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES / Azov regional management institute Zaporizhzhya national technical university, Ukraine

The article is analyzing classified division of administrative procedures in the contemporary law doctrine and its normative assignment to the current and perspective administrative and procedure laws of Ukraine.

Key words: administrative procedure, classification, variety

Правове регулювання процедурних відносин публічної адміністрації з приватними особами є однією з найактуальніших проблем демократизації публічного управління в Україні, але для повноцінної реалізації цього аспекту виникає необхідність у нормативній визначеності та науково-методологічному його обґрунтуванні. У даному сенсі першочерговим завданням, як зазначає І.Б. Коліушко [1, 99], є теоретична класифікація процедурних відносин у системі органів виконавчої влади, адже специфіка кожної з груп цих відносин вимагає особливого правового регулювання, а також застосування відмінного підходу та регулятивної методики, що сприятимуть ефективному впровадженню і функціонуванню нормативних положень у правозастосовчій сфері.

Уся сфера адміністративно-процедурних відносин складається з взаємопов'язаних, доповнених, але самостійних однорідних відносин, які прийнято визначати як адміністративні провадження або адміністративні процедури. Класифікація адміністративних процедур може бути здійснена за такими критеріями: 1) за функціональним призначенням (залежно від виду (спрямованості) діяльності публічної адміністрації); 2) за наявністю чи відсутністю спору у відносинах між адміністративним органом та приватною особою; 3) за суб'єктами ініціативи; 4) за ступенем обмеження прав приватних осіб; 5) за порядком здійснення адміністративної процедури; 6) залежно від предмета діяльності публічної адміністрації (від мети, яка досягається застосуванням адміністративної процедури).

I. Першим критерієм класифікації адміністративних процедур є вид (спрямованість) діяльності публічної адміністрації, залежно від яких виділяють «зовнішньоапаратні» та «зовнішньоспрямовані» адміністративні процедури [2, 24]. Таким чином, діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування має два вектори спрямованості: перший „внутрішній” – діяльність адміністративних органів здійснюється без залучення до неї приватних осіб, тобто це відносини, що виникають та виконуються в межах системи органів виконавчої влади (наприклад, виконання доручень вищих органів нижчими за ієрархією управлінської системи); другий „зовнішній” – передбачає наявність, крім власне адміністративного органу, ще одну сторону, тобто приватну (фізичну або юридичну) особу [3, 27].

На думку М.В. Сілайчева, з якою варто погодитися, адміністративні процедури можуть бути розподілені на функціональні та організаційні [4, 51-53]. Під функціональними процедурами розуміються адміністративні процедури за участю непідлеглих приватних осіб, під час яких найбільш повно реалізується управлінська функція держави при проведенні реєстрації, видачі ліцензій та інших дозволів, проведенні різних контрольних заходів.

Організаційні процедури здійснюються в межах публічної адміністрації і містять у собі: 1) внутрішньорганізаційні процедури (підготовка актів управління, діловодство); 2) процедури по взаємовідносинам з підлеглими організаціями; 3) процедури по взаємовідносинах з іншими органами влади (т.з. зовнішні). Дана група процедур отримала назву «організаційні», тому що їхнє основне призначення - організація управління, можливість здійснення процедур з першої групи.

Зазначений вище поділ є доцільним, оскільки в цих двох групах процедур різні суб'єкти і завдання, крім того, порядок їх здійснення доцільно врегулювати окремими нормативними актами. Таким чином, класифікаційною ознакою для даного поділу є призначення відповідних процедур у публічному адмініструванні.

II. За наявністю чи відсутністю спору у відносинах між адміністративним органом та приватною особою адміністративні процедури можуть бути поділені на юрисдикційні та неюрисдикційні. Слід зазначити, що в доктрині західних країн адміністративна процедура поділяється на безспірну (неповозну) та спірну (повозну) [2, 24]. У науці адміністративного права такий підхід до класифікації адміністративних проваджень, і, як наслідок, адміністративних процедур, представлений досить широко.

Так, В.К. Колпаков пропонує розрізняти адміністративно-правонаділяючий (оперативно-розпорядчий) та адміністративно-юрисдикційний процеси [5, 370-377], П.І. Кононов – адміністративно-розпорядчий та адміністративно-охоронний [6, 18], а І.В. Панова – адміністративно-нормотворчий, адміністративно-правонаділяючий та адміністративно-юрисдикційний процеси [7, 7]. Ю.М. Козлов і Л.Л. Попов виділяють два варіанти адміністративно-процесуальної діяльності: адміністративно-процедурну та адміністративно-юрисдикційну [8, 305], а І.П. Голосніченко виокремлює адміністративно-юрисдикційні та адміністративно-процедурні провадження [9, 23].

На думку П.Г. Перепелюка, необхідно користуватися категоріями «управлінський адміністративний процес», або «адміністративний процес» як еквівалент «управлінського процесу», і «адміністративне судочинство» [10, 39]. О.В. Кузьменко за ступенем вирішення конфлікту виокремлює неконфліктні (неспірні) та конфліктні (спірні) групи проваджень [11, 142-147]. А.М. Школик називає їх спірними і безспірними [12, 123-124], а І.В. Панова – судовими та позасудовими [13, 22-24].

М.М. Тищенко пропонує поділяти сукупність адміністративних проваджень на дві групи – юрисдикційні та неюрисдикційні [14, 117]. Схожої точки зору дотримується й А.О. Павлушина, зазначаючи: «По виду процедур единством должен обладать любой юрисдикционный процесс рассмотрения спора, а не только судебный процесс. Признаком, лежащим в основании деления на виды, является существо производимых действий, а не вид осуществляющего его органа» [15, 272].

Неюрисдикційні провадження спрямовані на вирішення справ стосовно відносин так званого позитивного характеру, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Їх перелік значно ширший, порівняно з юрисдикційними провадженнями, що

зумовлено специфікою управлінської діяльності в різних сферах життя суспільства, розмаїттям і спеціалізацією їх суб'єктів та повноважень останніх.

Значне місце у виконавчо-розпорядчій діяльності державних органів посідає також розгляд справ про правопорушення, інші правові спори по суті та прийняття щодо них відповідних рішень. У процесі такої діяльності вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виносяться юридично-владне рішення щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права. Ця діяльність має назву адміністративна юрисдикція, відповідно, зазначена група проваджень має назву юрисдикційні [16, 489-492].

Узагальнюючи розмаїття наявних доктринальних положень, варто констатувати, що найбільш аргументованою та загально визнаною є класифікація адміністративних проваджень на юрисдикційні та неюрисдикційні, що, у свою чергу, дає можливість виділити юрисдикційні та неюрисдикційні процедури.

З урахуванням визначення адміністративної процедури в проекті АПК України [17, п.1 ч.1 ст.2] юрисдикційні процедури можуть бути визначені як визначений законодавством порядок юрисдикційного провадження. Для юрисдикційних процедур характерні такі ознаки: 1) характеризують порядок діяльності юрисдикційних органів; 2) регулюють порядок взаємовідносин сторін у конфлікті. У доктрині також в якості обов'язкової ознаки юрисдикційного провадження (процедури) виділяється певна змагальність сторін (наприклад, роботи О.М. Бандурки [18], М.М. Тищенко [14] та ін.); 3) регулюють порядок застосування санкцій матеріальних норм; 4) характеризуються високим рівнем правової регламентації (у Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кодексі адміністративного судочинства України); 5) передбачають обов'язкове прийняття рішення у вигляді юридичного акта.

Неюрисдикційні процедури – встановлений законодавством порядок діяльності публічної адміністрації, не пов'язаний зі застосуванням санкцій, який полягає в застосуванні регулятивних норм позитивного матеріального права. Відсутність конфлікту, і, як наслідок, третьої сторони – судді (арбітра), покликаної його вирішити, припускає безпосередню взаємодію в рамках публічних правовідносин тільки двох протилежних сторін. Схематично ця взаємодія може бути представлена як: «приватна особа – посадова особа (адміністративний орган)» або «посадова особа (адміністративний орган) – приватна особа». У цьому випадку неюрисдикційні процедури повинні регламентувати порядок здійснення адміністративно-управлінської (публічно-сервісної) діяльності, пов'язаної з прийняттям індивідуальних адміністративно-правових актів і вирішенням безсуперечних індивідуально-визначених справ.

III. За суб'єктом (напрямком) ініціативи адміністративно-процедурних відносин здійснюється їх поділ на «заявні» та «втручальні» процедури [2, 24-25; 3, 27-28].

Заявна процедура – це провадження, що починається за зверненнями фізичних та юридичних осіб до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, особливість якої полягає в тому, що суб'єктом ініціативи виступає приватна особа, під якою розуміють та узагальнено називають: громадян України, іноземців, осіб без громадянства або підприємства, установи та організації, тобто юридичні особи.

У проекті АПК України «заявні» процедури знайшли своє нормативне закріплення – у главі 1 розділу 3 як детально регламентована процедура адміністративного провадження за заявою особи [17]. Зокрема, у ст.53 Проекту зазначено, що «право на звернення із заявою ... має особа, яка є правосуб'єктною і вважає за необхідне звернутися до адміністративного органу з проханням щодо забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння у реалізації законних інтересів чи виконанні передбачених законом обов'язків». Таким чином, «заявні» адміністративні процедури можуть бути визначені як адміністративні процедури, що виникають за ініціативою заінтересованої особи чи іншого органу, який не є учасником (суб'єктом) такої процедури.

Під «втручальними» процедурами розуміють провадження, що здійснюються за ініціативою адміністративного органу, за наявності потреби в захисті державних та суспільних інтересів, забезпечення прав і свобод громадян, припинення адміністративних правопорушень тощо.

Ініціатива може бути зумовлена виконанням обов'язків, що покладені на відповідні органи законом, або бути наслідком доручень інших органів чи посадових осіб, але в рамках правової визначеності [3, 28]. Водночас для початку процедури повинна бути належна підстава, яка може породжувати правові наслідки, а саме: рішення адміністративного органу або певні події.

До «втручальних» процедур відноситься також здійснення органами публічної адміністрації контрольних повноважень, але виконання їх регулюється переважно з одностороннім вираженням інтересів органів влади. Прийняття Адміністративно-процедурного кодексу має на меті усунути ці протиріччя, зокрема в ст.43 Проекту згаданого Кодексу передбачено, що адміністративний орган у провадженні за власною ініціативою зобов'язаний: 1) залучати до провадження осіб, прав та законних інтересів яких стосуватиметься рішення в справі; 2) вжити заходів щодо встановлення осіб, прав та законних інтересів яких може стосуватися рішення в справі, повідомити їх про початок відповідного провадження та про право участі в ньому; 3) надати можливість учасникам процедури ознайомитися з матеріалами справи, подавати свої пояснення та зауваження в письмовій або усній формі на розсуд особи; 4) вирішити питання про необхідність проведення слухань у справі, визначити час та місце проведення слухань у справі й повідомити про це учасників процедури [17]. Таким чином, «втручальні» адміністративні процедури можуть бути визначені як адміністративні процедури, що порушуються за ініціативою органу, який безпосередньо здійснює процедуру.

IV. За ступенем обмеження прав приватних осіб адміністративні процедури можуть бути класифіковані на дозвільні та повідомні.

Слід зазначити, що під дозвільною системою в науці адміністративного права розуміється сукупність матеріальних і процесуальних адміністративно-правових норм і відповідних правовідносин, що складаються між уповноваженими державними органами і фізичними й юридичними особами в процесі відкриття і функціонування певних підприємств і організацій; виробництва, придбання, збереження, використання визначених предметів або речовин, проведення визначених видів робіт; видачею дозволів на право здійснення визначених дій, контролю і відповідальності. Дозвільна система спрямована на забезпечення безпеки особистості, суспільства, держави, захист їхніх майнових інтересів, забезпечення виконання разом з органами державної влади управлінських функцій. Вона функціонує в тих сферах, де потрібне неухильне виконання визначених параметрів діяльності, виконання визначеної лінії поведінки. Але не всі адміністративні процедури пов'язані з отриманням дозволу на здійснення діяльності, у деяких випадках досить повідомлення (наприклад, при створенні громадської організації).

Терміни «повідомний порядок», «дозвільний порядок» і т.п. досить часто зустрічаються в законодавстві та в судовій практиці, а тому класифікація адміністративних процедур на дозвільні та повідомні має право на існування. Під дозвільною (погоджувальною) процедурою відповідно до Закону України від 06.09.2005 р. «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» розуміється сукупність дій, що здійснюються суб'єктами господарювання, державними адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру [19, ч.10 п.1 ст.1].

Таким чином, сутність дозвільної процедури – законодавчо встановлений порядок дій, що здійснюються суб'єктом господарювання та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків та отримання документа дозвільного характеру, без наявності якого приватна особа не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності. На відміну від дозвільних процедур, сутністю повідомної процедури є факт повідомлення адміністративного органу про певні факти, яке, у свою чергу, прямо ніяким чином не впливає на адміністративно-правовий статус такої приватної особи.

V. За порядком здійснення адміністративні процедури можуть бути розподілені на звичайні та спрощені процедури (формальні та неформальні).

Надзвичайно важливим, з точки зору забезпечення прав та законних інтересів особи, є рівень урегульованості адміністративної процедури. Відповідно до проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, за загальним правилом, адміністративна процедура повинна бути простою та ефективною. У випадках, коли адміністративний акт може зачіпати права та

законні інтереси інших приватних осіб (заінтересованих осіб), або коли вимагається вчинення додаткових процедурних дій (витребування документів або інформації, проведення слухання, експертиза тощо), має застосовуватися визначена законом формалізована процедура [20, п.3.8].

В юридичній літературі відносно адміністративних процедур використовується, крім термінів «простота» та «ефективність», також термін «доцільність» [2, 49], який означає – найефективнішим, з точки зору результативності та економічності способом. У цьому сенсі в зарубіжній адміністративно-правовій доктрині мову ведуть про неформальність адміністративної процедури. Вітчизняні фахівці також звертають увагу на цю проблему - як не погіршити становище приватної особи і як не паралізувати діяльність адміністративних органів надмірною зарегульованістю (формалізацією) відносин між ними. Сьогодні ця дискусія практично звелася до питання, у яких випадках може бути застосований так званий «спрощений порядок провадження», а коли загальний.

Щодо звичайної (формальної) процедури, то вона відбувається в чітко визначених законом формах, дотримання яких є необхідною умовою законності прийнятого рішення органом публічної адміністрації. Своє практичне відображення формальна процедура набуває у проекті АПК України, у якому передбачається детальна регламентація стадій адміністративного провадження [17, розд. 3]. Застосування ж спрощених процедур передбачає можливість коригування в бік виключення або зменшення процедурних вимог до реалізації певних стадій. У разі застосування спрощеної (неформальної) процедури мають місце певні особливості, що обумовлюють специфіку застосування такої процедури.

VI. Залежно від предмета діяльності (виду провадження) органів публічної адміністрації у взаємовідносинах із приватними особами (від мети, яка досягається їх застосуванням) функціональні адміністративні процедури можуть бути класифіковані на: 1) правонаділяючі; 2) пов'язані із забезпеченням виконання громадянами та юридичними особами своїх обов'язків; 3) ліцензійно-дозвільні; 4) реєстраційні; 5) контрольно-наглядові; 6) державно-заохочувальні. Саме така класифікація адміністративних процедур у сфері адміністративно-процедурних проваджень суб'єктів публічного адміністрування є найбільш поширеною в сучасній адміністративно-правовій доктрині [21, 438-440; 22, 38] і може використовуватися при дослідженні взаємовідносин різноманітних суб'єктів господарювання з органами публічного управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи : монографія / Ігор Борисович Коліушко. – К.: Факт, 2002. – 260 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядн. В.П. Тимошук]. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
3. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Лагода Олександр Сергійович. – Ірпінь, 2007. – 187 с.
4. Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры: дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Силайчев Михаил Валерьевич. – М., 2009. – 218 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / Валерій Костянтинович Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
6. Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры / П.И. Кононов // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 16–24.
7. Панова И. В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание ученой степени докт. юрид. наук: спец. 12.00.14 / Панова И.В. – Екатеринбург, 2000. – 36 с.
8. Козлов Ю.М. Административное право: учебник / Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов. – М.: Юристъ, 2000. – 728 с.

9. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова; за заг. ред. д.ю.н., проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
10. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес: навчальний посібник / Володимир Григорович Перепелюк. – Чернівці: Рута, 2001. – 316 с.
11. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2006. – 384 с.
12. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навчальний посібник / Школик Андрій Михайлович. – Л.: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
13. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации / Инна Викторовна Панова. – Саратов: Приволжское книжное издание, 2001. – 452 с.
14. Тищенко Н.М. О структуре и содержании административного процесса / Н.М. Тищенко // Юридический процесс: реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. – Воронеж, 1996. – С. 114-122.
15. Павлушина А.А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития : монография / Павлушина Алла Александровна. – М.: Юрлитинформ, 2009. – 469 с.
16. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник [для студ. юрид. спец. ВНЗ]: у 2 т. / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.]; за ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юридична думка, 2007. – Т. 1: Загальна частина. – 591 с.
17. Адміністративно-процедурний кодекс України: проект Закону від 18.07.2008 р. № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2008_07_18/JF25H00A.html.
18. Бандурка О.М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закладів / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
19. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV // ВВР України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
20. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – К., 2005. – Режим доступу: http://www.cld.org.ua/lib/94_Publadm_refconcept_13.doc.
21. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киляханова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2009. – 687 с.
22. Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / Беркутова Ольга Сергеевна. – М., 2005. – 205 с.